

Historia y Memoria de la Educación 1 (2014): 475-483

Sociedad Española de Historia de la Educación

ISSN: 2444-0043

DOI: 10.5944/hme.1.2015.12634



HISTORIA DE LA INSPECCIÓN DE LA PRIMERA ENSEÑANZA EN ESPAÑA,

por MARÍA TERESA LÓPEZ DEL CASTILLO, Madrid, Ministerio de
Educación, Cultura y Deporte, 2013, 595 pp. ISBN: 978-84-369-5465-4.

Con el Estado liberal bajo la línea más autoritaria del Partido Moderado —lo que no es casual, pues acababan de contemplar la revolución de 1848 en Francia y, con ella, la abdicación del Rey y la llegada de la República—, nació en 1849 la Inspección de educación, brazo esencial de la administración educativa de aquel Estado. Aquella administración era el principal centro de poder civil dentro del Estado, para lo que dibujó nuevos esquemas organizativos, en unidades complejas, asumiendo a través de ellas funciones públicas. Y una de esas unidades sería la Inspección de educación, instancia de la administración compuesta por agentes especializados encargados del control y asesoramiento de todo el entramado del naciente sistema educativo liberal. Y nacía después de tres intentos sucesivos e inmediatos de control frustrado, como fueron la revitalización de las comisiones provinciales, el que he denominado modelo policial, al alojar el control educativo en los comisarios de protección y seguridad pública, y por último, en 1847, cuando se quiso convertir en inspectores a directores y maestros de escuelas normales suprimidas. Tras estos tres intentos frustrados fue creada definitivamente en 1849 la figura, a imitación francesa, del inspector profesional de educación primaria. Y aparecía como un entramado extenso de poder, con un inspector por provincia, con la intención de que el poder del Estado en materia educativa alcanzase hasta el último pueblo y valle de España. Así solucionaban los liberales un problema diagnosticado certeramente por Javier de Quinto, quien desde las páginas del *Boletín Oficial de Instrucción Pública*, remedo del *Manuel Général d'Instruction Primaire*, situó el problema educativo en la falta de autoridad que hiciese cumplir las disposiciones oficiales. Decía Javier de Quinto que el problema no era normativo, pues con la ley de 1838 y sus disposiciones reglamentarias poco o nada quedaba

por edificar; el problema, decía, era de autoridad, de extender la autoridad del Estado. Y que esta, por falta de funcionarios, era pura ficción como había demostrado el fracaso de la visita extraordinaria de 1841 que, pobre en medios, se intentó desplegar por todos los rincones del país. Claro que el problema era más hondo, estructural. Aquella Inspección de educación *nació en precario, era insuficiente y con dificultades encarnaba en la sociedad*. En España se acaba de construir una estructura política unitaria y centralizada más aparente que real, como muestra el deficiente nivel de estudios de los españoles a lo largo del siglo XIX. La Inspección de educación nacía sin vigor por mor de un Estado débil, de territorios mal integrados y con un sistema político inestable. Era un órgano administrativo moderno incrustado en un Estado débil. Su historia discurre en paralelo al de la entera sociedad.

A desentrañar la historia de este cuerpo administrativo ha dedicado su esfuerzo meticuloso María Teresa López del Castillo. La autora lo conoce bien, pues no en vano ingresó en el Cuerpo de Inspectores de Educación de Enseñanza Primaria a través del concurso oposición celebrado en el año 1955. Hoy, desde el retiro de la jubilación, se ha dedicado con intensidad al estudio de la historia de su amada profesión. Tarea nada fácil y con riesgos. Quizá su primera aproximación, más emocional que histórica, arranque con unas breves e interesantes reflexiones que con el expresivo título *la inspección que he vivido* publicó en 1993 en un libro colectivo editado por La Muralla. En ellas dejaba impresa su especial afecto por la profesión al tiempo que, al hilo de acontecimientos de su vida, apuntaba valiosas aclaraciones sobre la historia de la educación en los años del desarrollismo, la transición política y la primera etapa del gobierno socialista de Felipe González. Desde este momento inició con pasión y entusiasmo un continuo intento de devolvernos el pasado de la Inspección de educación en un relato coherente, convirtiéndose en voz de referencia. *La inspección del Bachillerato en España (1845-1984)* y *Defensoras de la educación de la mujer, las primeras inspectoras escolares de Madrid (1861-1926)*, exploran la vida de un cuerpo administrativo que, desde la atalaya de su posición superior, observa y se siente protagonista del discurrir educativo y cultural del país. Sus funciones y su proximidad a las instancias políticas son las que otorgan a la Inspección de educación un especial interés para el historiador. Con estos antecedentes, reconocemos en María Teresa López del Castillo aptitudes para abordar tan ingente tarea, pues a sus años de ejercicio profesional hay que sumar sus más de veinte años de investigación.

Sobre este sedimento inspirador, el libro que nos ocupa es ambicioso. No es para menos, pues si sus primeras páginas están dedicadas al Antiguo Régimen, concluye en el año 2012. La atención prestada, lo que hace que estemos ante una tarea hercúlea, supera los cuatrocientos años y se materializa en casi seiscientas páginas. Posiblemente nunca se había revisado con tanta intensidad temporal la historia de la inspección de educación española. De ahí el valor para el erudito, historiador o apasionado por recorrer el velo de esta historia, pues encontrará la oportunidad de cotejar un sinfín de citas y textos historiográficos y legales, de notas sobre notables personalidades, que no sólo marcan la senda para seguir su evolución por la pendiente de la historia, sino también una reactualización en el que se descubren aspectos inéditos de un recorrido que ya ha tenido sus publicistas. En este sentido, María Teresa López del Castillo siguiendo el uso entre los historiadores de hoy, amplía el concepto de fuente, incluye dentro de éste todo instrumento, material o símbolo que razonablemente nos permita inferir un conocimiento razonable de su historia, aunque el texto de la norma siga gozando del estatus de privilegio en la narración de la autora. Son de notable interés todas las páginas de los años que van de los años cincuenta a los noventa del siglo pasado, pues en su escritura aparecen las hebras del testimonio directo de la propia autora, testigo de su historia y, en consecuencia, voz viva del momento, lo que otorga a este período un doble valor, histórico y autobiográfico. Nos encontramos, incluso el formato de la edición parece sugerirlo, ante un manual de historia de la Inspección de la primera enseñanza en España. No encontrará el lector ciertas noticias de hechura historiográfica, sino una documentada historia de los principales acontecimientos que han ido jalonando al cuerpo de inspectores de educación primaria.

Con estas palabras hemos situado el libro, el período que abarca, su intención y lo que encontrará el lector. A partir de aquí no me resisto dejar unas notas, unas breves consideraciones entre tanta mudanza habida en el cuerpo de inspectores de educación, sobre diversos aspectos que echo en falta en las historias de la Inspección de educación. Y lo que voy a señalar es un mérito del libro de la autora, pues de la lectura del libro se desprenden un elenco de posibilidades que abren el abanico de la investigación y de los temas de interés, lo que da idea de las muchas posibilidades que ofrece el tema a los ojos del investigador.

Empezaré por la palabra, el concepto, por la incorporación de lo que la historiografía ha llamado giro contextual. No veo, mejor sería decir no leo,

nada, absolutamente nada, que tenga que ver con una lectura conceptual de la ingente cantidad normativa que se analiza, ni siquiera de los textos que se citan, bajo el prisma del acto de comunicación que destilan en el contexto histórico en el que se emitieron. Nadie se para a pensar —ni en el libro es objeto de comentario— en el significado de la propia palabra inspección y en su evolución en el tiempo. No hay separación entre la palabra y los textos que se manejan, ni entre sus usos en los distintos tiempos, lo que da la impresión que estamos ante una palabra pétrea, supuestamente con el mismo significado en la Edad Moderna que en el siglo XIX, que tiene siempre la misma intención, independientemente del autor, del texto y del contexto histórico. Reconozco que no es una tarea modesta, pero a estas alturas empieza a ser indispensable. Inspección aparece así como un concepto que gravita con el mismo sentido en un ilustrado que en el hombre de hoy. Cuando desentrañemos la palabra estaremos diseccionando de manera exhaustiva sus posibilidades, sus contornos ideológicos y su utilización según las necesidades y el contexto de una época. Y en la palabra se reflejarán sus continuidades y discontinuidades. Y este desinterés es llamativo, dada la importancia que cada vez más se otorga a la historia de los conceptos, gracias, entre otros, a los notables trabajos, bajo la influencia de la filosofía, especialmente la hermenéutica, de Koselleck, Skinner y Pocock. No se puede ignorar, pues es un lugar común hoy, que hay una proyección sobre las distintas disciplinas de una mirada lingüística que ha replanteado no pocos objetos de estudios históricos. Más aún: dado que consideramos que realidad y experiencia social dependen estrechamente del marco lingüístico que permite a los individuos interaccionar y dotar de sentido a sus actos, la narración de los discursos y las palabras que los constituyen son objeto ineludible de la investigación histórica, y el de la Inspección de educación no va a ser menos.

Un segundo aspecto que se olvida siempre es el estrecho vínculo entre el Estado y la orientación política e ideológica imperante y el modelo de Inspección en construcción en un determinado contexto. Apenas hay estudios sistemáticos entre las relaciones entre política y educación, especialmente en relación con la Inspección de educación. En este sentido, la Inspección de educación deberá estudiarse dentro de la Ciencia Política y en ella habría que incluirla, utilizando el marco de lo que los anglosajones denominan *policy* o decisiones públicas. La Inspección de educación vive dentro de un Estado que ha tenido diversas formas, y todas ellas han configurado una

Inspección con unas notas específicas. Está en la lógica de las cosas que no es lo mismo el Estado moderno en formación y absoluto de los siglos XVII y XVIII, que el Estado liberal, el autoritario de Primo de Rivera, el democrático o el fascista y nacionalcatólico, sin olvidar nuestro actual Estado democrático liberal. A un Estado distinto sirve un distinto proceso político y, en consecuencia, un sistema educativo e inspector diferente. Y ello porque son formas de Estado distintas configuradas bajo ideologías distintas. ¿Será la misma la Inspección bajo un Estado absoluto que bajo la orientación de uno liberal, democrático, socialista o fascista? Evidentemente no y, en consecuencia, los detalles, los matices, las decisiones, las configuraciones serán distintas, porque distintas son las ideologías que los sustentan. No es igual una Inspección de educación pensada para una España laica, moderna y urbana, que para un mundo rural dirigido por caciques y párrocos; o bajo un proyecto contrarrevolucionario y envuelto en una mística militarizada y religiosa. Luego es esencial insertar la Inspección de educación en los ismos imperantes —liberalismo, socialismo, nacionalismo, etc.—, insertos en estructuras políticas, para alcanzar una visión más completa de la misma. Y esto, la verdad, no lo leo en los trabajos publicados. El tema es muy interesante en determinados períodos, sobre todo cuando sabemos el importante protagonismo que cupo a muchos inspectores en los procesos educativos, didácticos y de socialización política de distintos regímenes políticos.

Y con esta tipología estatal va unida, con notable influencia sobre el modelo de Inspección de educación, la entera organización del Estado, lo que llamamos Administración Pública. No es lo mismo el aparato administrativo en el Antiguo Régimen, con formas de concentración del poder, que en el Estado liberal con formas de organización distintas según los países —estoy pensando en el modelo napoleónico frente al modelo inglés descentralizado y desprofesionalizado, o el de Estado Unidos con especificidades basadas en su estructura territorial—. Por no hablar de modelos compuestos, caso del Español actual, fruto de un proceso de disgregación, cuasi federal, en creciente tensión entre las fuerzas políticas centrífugas y centrípetas, cuando no tocado por el nacionalismo local, que se presenta también como ideología. Pero es que dentro de cada tipo de Estado se observan diferencias que influyen en las decisiones y organismos institucionales. Por poner un ejemplo: hay diferencias en las filas del moderantismo entre moderados y progresistas, o entre los liberales del Sexenio Democrático que ven a la Inspección como un obstáculo a la idea de libertad que predicán. Y todos estos

detalles, tan importantes, no los leo en las historias de la Inspección de educación al uso. Una administración racional, como la propugnada por Max Weber, no sólo deberá delimitar con claridad las tareas y su actuación conforme a normas escritas y publicadas, sino que fijará el reclutamiento del funcionariado, según sus méritos y su capacidad, mediante procedimientos imparciales y transparentes. Pero distinta será la Administración postburocrática, en la que la eficacia es el germen de su discurso, y se formulan nuevas propuestas en la organización de las unidades administrativas y el reclutamiento de un personal funcionario más polivalente, lo que se refleja también en la Inspección de educación que le corresponde.

Y estrechamente ligado a la *policy*, tampoco leo la relación de la historia de la Inspección de educación con el problema de las decisiones públicas. Hay, junto a la Inspección de educación, decisiones y dinámicas decisionales, y con ello tenemos que situar a los actores: ¿quiénes toman las decisiones? Y para ello, para que un estudio de la Inspección de educación nos ofrezca, dentro de esta dinámica decisional, algún valor, el historiador debería partir de un modelo, o de una consideración mixta de estos, como el racional, o *el incremental*, que considera estrechamente unidos los fines y los medios a utilizar, o el llamado *cubo de basura*, que considera la decisión pública fruto del encuentro de todas las variables en juego, sean los actores, los objetivos, la tecnología, los problemas y las alternativas y oportunidades de elección. Por ejemplo, nuestra actual Inspección no puede entenderse sin una decisión tomada en ese momento fundacional de nuestra democracia que fue la transición dentro de una tensión entre fuerzas políticas e ideológicas: la descentralización vinculada a su supuesta mayor eficacia y la creencia de que esta opción es, además, más democrática. Vamos, que no leo nada que vincule la historia de la Inspección de educación con el estudio de las decisiones, de los actores implicados, de sus ideologías y pertenencia política, de los recursos disponibles, de las interacciones y estrategias y del contenido de la decisión, sin desdeñar las fases de las decisiones.

Otra posibilidad es incorporar nuevas tendencias de ver un cuerpo administrativo, como es la Inspección, a través de las sugerencias de Michael Foucault. La Inspección de educación formaría parte de lo que Foucault llama modelo de gobierno, cuya finalidad es dirigir conductas desde el poder. Considerando una de las instituciones de encierro como es la escuela, desde la que se disciplina el cuerpo y la mente, a la que se une la pedagogía como su saber propio, ambas tendrían por finalidad incrementar la auto-

ridad del Estado, convirtiéndose de este modo la Inspección de educación en brazo técnico del Estado, en una estructura técnica, no ya como fruto de un proceso de racionalización, sino como dispositivo de control. Claro que antes hay que pensar si este modelo de análisis resulta adecuado para interpretar el control del Estado, a través de la Inspección de educación, de las escuelas y sus maestros. Con ello quiero significar que si la dimensión biopolítica está presente en el poder moderno, la herramienta conceptual que nos proporciona Foucault puede ayudarnos a interpretar la génesis y evolución de la Inspección de educación primaria como una variante más de la gubernamentalidad del Estado liberal y democrático. Es una posibilidad. Al igual que las propuestas del grupo de historiadores agrupados en el Proyecto Nebraska, cuyas propuestas investigadoras exponen en la revista *Con-ciencia Social*, que permitirían integrar la historia de la Inspección de educación dentro de categorías históricas amplias, de larga duración, entre lo que ellos califican el modo de educación tradicional-elitista y el modo de educación tecnocrático, cuyo punto de arranque sitúan en la ley general de 1970. Es una posibilidad de análisis que, armada con estas categorías analíticas, permitiría diseccionar la historia de la Inspección de enseñanza primaria en el plano largo de la historia cultural-educativa, sin olvidar los momentos de inflexión que podrían provocar las fases reformistas. Si en el modo de educación tradicional-elitista, con la oligarquía nobleza-burguesía como dominante, nace la Inspección de educación con su estructura centralista, encontraría una primera transición hacia el modelo tecnocrático con el modelo liberal socialista de la II República, que, bajo la influencia de los institucionistas y socialistas, trataría de rectificar el modelo anterior. Posteriormente, con el terreno preparado por el franquismo, se alcanzaría el modelo actual que arranca de manera clara en 1970: el modelo tecnocrático de masas. Obviamente, cada uno de estos períodos tendría sus características ideológicas, sus formas educativas y, por supuesto, una Inspección educativa configurada como el contexto exigía: centralizadora y defensora de la educación tradicional elitista, para, posteriormente, entrar en la tecnocracia de los expertos, cumpliendo como tal una función de primer orden la Inspección de educación en la implementación de la nueva tecnología educativa.

Tampoco encuentro, lo que a estas alturas empieza a ser una obligación investigadora, referencias comparadas, sin olvidar los efectos crecientes de la perspectiva globalizadora. Y es que la globalización está reconfiguran-

do a los Estados y llevando a que sus políticas y decisiones públicas estén vinculadas a discursos globalizados, en los que las agencias internacionales —el caso de la OCDE es el más claro— juegan un importante papel en su elaboración. Aquí desempeñan un gran papel el neoliberalismo y sus propuestas de desregulación, que remodelan las formas administrativas y de gobernanza, al situar al mercado en el frontispicio de su discurso. Y es que la educación de hoy se empieza a jugar en áreas al margen del Estado-Nación, por actores a veces sin rostro, con dificultades para localizar la autoridad última. En esta situación una Inspección de educación tiene una vida difícil para guiar las nuevas prácticas educativas impuestas. No leo trabajos que problematicen esta situación, que descodifiquen tanto los textos o discursos como sus contextos, y sitúen a la Inspección de educación en este nuevo escenario multidimensional. Esta línea de trabajo requiere un análisis global de la Inspección de educación. Y aquí hay una relación directa de la Inspección de educación con estas tendencias mundiales, pues desde los años setenta se ha incorporado entre sus funciones la evaluación, precisamente la tarea que se aviene al nuevo requerimiento global de una educación eficaz, de excelencia, de medición y rendimiento, preocupada por el capital humano y necesaria para la competitividad de la economía. Los actuales estudios referidos a la Inspección de educación están lejos, pero muy lejos, de los imperativos globales. He mencionado una serie de perspectivas posibles, pero se pueden agregar otras como la incorporación de la historia regional, de género, etc. Sólo es una llamada de atención para señalar que la historia de la Inspección de educación, como toda historia, no es lineal, debe ser crítica y se debe explorar bajo nuevas y enriquecedoras perspectivas metodológicas.

He aprovechado este comentario de la concienzuda obra de María Teresa López del Castillo para exponer cómo la Inspección de educación, a estas alturas del tiempo debe pasar, en mi opinión, por una revisión a fondo de su evolución y del marco conceptual y metodológico que la explique. María Teresa López del Castillo nos ha expuesto con minuciosidad el recorrido de una institución clave en la evolución de nuestro sistema educativo. Nos relata, en 38 capítulos y un interesante apéndice con datos sobre los protagonistas de este cuerpo administrativo, sus orígenes, el curso de su evolución; nos pone al alcance de la mano las fuentes que fundamentan esta evolución, con especial atención a los textos legislativos, y con referencias a una copiosa legión de fuentes secundarias. Ahora queda por delante un larga labor de

exhumación conceptual, de aprehender los conceptos en sus distintos contextos históricos, de desentrañar las orientaciones ideológicas que las sustentan, de utilizar nuevos marcos teóricos y categorías que ayuden a construir y enriquecer la experiencia social de la historia de la inspección con el fin de ayudar a esclarecer su sentido. Presupuestos metodológicos que deben utilizarse con rigor, pues no toda renovación metodológica, por el hecho de serla, nos ayuda a comprender el pasado desde el presente, aunque no quepa duda de que enriquecerán nuestras perspectivas sobre la historia de la educación y, en particular, la historia de su Inspección profesional. El libro de María Teresa López del Castillo, la mejor conocedora del tema, es un estímulo en la revisión y búsqueda de nuevas vías de estudio.

Elías Ramírez Aisa
Inspector de Educación
elias.ramirez@madrid.org